

INTEGRALE MILIEUBELEIDSPLANNING

Geert Van Hoorick

Advocaat aan de balie van Gent

Wetenschappelijk medewerker
Centrum voor Milieurecht Universiteit Gent

I. Inleiding

Het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid geeft in hoofdstuk 1 van titel 2 Besluitvorming en inspraak (de artikelen 2.1.1. tot 2.1.26.) een decretaal kader voor de milieuplanning in het Vlaamse Gewest.

De titel Milieuplanning voorziet in een inhoudsomschrijving van het begrip milieuplanning (art. 2.1.1. en 2.1.2.), waarna de milieuplanning op verschillende niveaus aan bod komt: gewestelijk (art. 2.1.3. tot 2.1.14.), provinciaal (2.1.15 tot 2.1.20.) en gemeentelijk (art. 2.1.21. tot 2.1.26.). De milieuplanning op gewestelijk vlak is verplicht en omvat het tweejaarlijks opmaken van een milieuraapport, het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan en het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma. Op provinciaal en gemeentelijk niveau is de milieuplanning niet verplicht en zijn enkel het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma voorzien.

Het decreet is gebaseerd op de voorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht (Commissie Bocken). Op enkele plaatsen werd afgeweken van deze voorstellen. Een belangrijke afwijking betreft ongetwijfeld de juridische binding en de hiërarchie van de milieubeleidsplannen.

In mijn bijdrage zal ik het achtereenvolgens hebben over wat een integrale milieuplanning nu precies kan inhouden, over de componenten van de milieuplanning (milieuraapport, milieubeleidsplan en milieujaarprogramma), over het planningsproces en over de juridische binding en de hiërarchie van de milieubeleidsplannen.

II. What's in the name ? Hoe integraal kan een integrale milieuplanning zijn ?

Het decreet zelf gebruikt nergens de term "integrale milieuplanning" maar spreekt steeds van "milieuplanning" tout court. Dat het decreet evenwel een integrale milieuplanning beoogt kan men afleiden uit de manier waarop het decreet juridisch vorm geeft aan die milieuplanning en het staat ook duidelijk in de memorie van toelichting.

Onder "milieuplanning" wordt het geheel van activiteiten verstaan die erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen inzake het milieu (art. 2.1.1.). Het hoeft geen verduidelijking dat niet wordt beoogd "het milieu" te plannen maar wel het "milieubeleid": "milieubeleidsplanning" dus.

Begin van de jaren '80 geraakte de gedachtenvorming over integrale milieuplanning in Nederland in een stroomversnelling. Als knelpunten in de bestaande sectorale planningsstelsels werden onder meer beschouwd: het ontbreken van een lange-termijnvisie; een gebrekkige samenhang tussen de milieuplannen onderling, tussen de milieuplannen en de plannen op andere beleidsterreinen, en tussen de milieuplannen op verschillende niveaus; de onduidelijke relatie tussen plannen en andere instrumenten van milieubeleid.

De voorstellen van de Commissie Bocken zijn voor een belangrijk deel geïnspireerd door een wetsvoorstel dat in 1989 door de Nederlandse regering werd ingediend (memorie van toelichting, p. 26-28).

Integrale milieubeleidsplanning gaat uit van de volgende principes:

1. Het milieu wordt beschouwd als een functionerend geheel

Een bepaalde maatschappelijke activiteit is veelal bron van diverse vormen van milieubelasting. De sectorgewijze benadering, waarbij de overheid op een ongecoördineerde manier afzonderlijke maatregelen treft voor iedere vorm van milieubelasting (luchtverontreiniging, waterverontreiniging, bodemverontreiniging, afvalstoffenbeheer, enz.), kan met zich meebrengen dat deze maatregelen niet op elkaar zijn afgestemd. Ten eerste kunnen maatregelen ter bescherming van een bepaald milieucompartiment (bv. het water) negatieve gevolgen hebben voor andere milieucompartimenten (bv. de bodem). Ten tweede kunnen maatregelen met betrekking tot de inbreng van verontreinigingsfactoren in een milieucompartiment (bv. de atmosfeer) zich opdringen vanuit de bezorgdheid voor de verontreiniging van een ander milieucompartiment (bv. de bodem). Een voorbeeld van sectorale planning in het Vlaamse Gewest was het afvalstoffenplan.

Een integrale milieuplanning overstijgt de sectorgewijze benadering van het milieu en gaat ervan uit dat het milieu functioneert als een verzameling van in elkaar grijpende ecosystemen, die in stand worden gehouden door allerlei processen en kringlopen, waarop maatschappelijke activiteiten (ont)regelend kunnen werken. De memorie van toelichting formuleert op p. 33 ietwat ongelukkig "dat het geïntegreerd milieubeleidsplan de sommatie is van de milieuplannen in de verschillende milieucompartimenten op de verschillende niveaus". Neen, een integrale milieuplanning moet *méér* zijn dan de som van sectorale milieuplannen. *In een integrale milieuplanning moeten mogelijke maatregelen ten aanzien van diverse vormen van milieubelasting worden getoetst aan hun merites voor het milieu als functionerende entiteit, en op elkaar worden afgestemd. De ecosysteembehoefte moeten dus centraal staan.* Dergelijke benadering stelt bepaalde eisen qua organisatie van de milieuplanning, bv. een multidisciplinair planningsteam.

2. Het milieubeleid maakt gebruik van een doelgroepenbenadering

Aangezien een bepaalde maatschappelijke activiteit veelal bron is van diverse vormen van milieubelasting, kan een sectorgewijze benadering, met niet op elkaar afgestemde maatregelen, ertoe leiden dat een bepaalde maatschappelijke activiteit op die manier aan een veelheid van ondoelmatige regels onderworpen wordt. Dit komt het milieu, noch degenen tot wie de regels gericht zijn, ten goede.

Een integrale milieuplanning impliceert een doelgroepenbenadering. Maatregelen moeten worden uitgewerkt per doelgroep. Het is uiteraard aangewezen dat ook het milieurapport de nodige aandacht besteedt aan de relatie tussen bepaalde vormen van milieubelasting en de veroorzakers. Het MIRA "Leren om te keren" vormt hiervan een goed voorbeeld.

3. Ook het beheer van de natuurlijke rijkdommen en het natuur- en landschapsbehoud zijn doelstellingen van het milieubeleid

Binnen het milieubeleid ging de aandacht in het verleden vooral naar het milieuhygiënebeleid: de bestrijding van de verontreiniging. Het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuurlijke rijkdommen evenals het natuur- en landschapsbehoud, kregen minder belangstelling. Bovendien stond het milieuhygiënebeleid in het teken van een antropocentrische visie, waarin de vrijwaring van de volksgezondheid centraal stond.

Een integrale milieuplanning vertrekt van een ruime doelstellingenformulering, waarbij het milieubeleid zich uitstrekt van het milieubeheer, over milieuhygiëne

naar het natuur- en landschapsbehoud en waarbij het milieubeheer en de milieuhygiëne niet alleen gericht zijn op de volksgezondheid maar tevens op de bescherming van de natuur en het landschap. Deze doelstellingen vinden we terug in art. 1.2.1., §1 van het decreet. Zij hangen samen met het de omschrijving van het begrip "milieu" in art. 1.1.2., §1, 1° van het decreet opgevat als een functionerend geheel: "de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat". Met deze ruime definitie wou de Vlaamse regering, in navolging van de Commissie Bocken, de nadruk leggen op de integrale aanpak van de milieuproblematiek, zo lezen we in de memorie van toelichting op p. 12. Een dergelijke benadering impliceert een gebiedsgericht milieu(hygiëne)beleid.

4. Het milieu is een facet waar andere beleidssectoren moeten mee rekening houden

Het milieu wordt ongetwijfeld het meest beïnvloed vanuit andere beleidssectoren dan het milieubeleid zelf. Soms wordt de mogelijke weerslag op het milieu die beslissingen inzake ruimtelijke ordening, infrastructuur, verkeer, enz. kunnen hebben, vooraf te weinig in rekening gebracht. Milieu-effectrapportage komt in dat verband eigenlijk in een te laat stadium, namelijk dat van de uitvoering van het beleid. Dat beslissingen op andere beleidsdomeinen te weinig aandacht besteden aan de milieuaspecten, is ook tot op zekere hoogte te wijten aan institutionele aspecten, in die zin dat voor elke beleidssector (zoals economie, verkeer, enz.) specifieke ministers, kabinetten en administraties bevoegd zijn. Milieu wordt in dit verband ook als een beleidssector gezien, terwijl milieu meer als een facet zou moeten benaderd worden. Het milieu (inclusief de natuur) vormt immers het substraat voor diverse maatschappelijke activiteiten.

Enig realisme noopt ertoe ervan uit te gaan dat milieu blijvend als een beleidssector zal beschouwd worden. Planning moet hier een nuttige functie vervullen in die zin dat duidelijk wordt wat de inzichten, voornemens en mogelijkheden zijn van de verschillende overheden, op welke wijze men deze wil uitvoeren en welke andere partners daarbij nodig zijn. Opdat het milieufacet voldoende zou aan bod komen in andere beleidssectoren is op de eerste plaats vereist dat het milieubeleid zelf op een duidelijke en samenhangende manier wordt geformuleerd. *Een integrale milieuplanning moet er dus op gericht zijn de doorwerking van het milieufacet in andere beleidssectoren te vergemakkelijken en moet een sectorgewijze indeling van het overheidsbeleid overstijgen.* Anderzijds is het noodzakelijk dat ook voor andere beleidssectoren strategische plannen worden opgesteld, die voldoende moeten rekening houden met het milieufacet, zoals dit onder meer tot uiting komt in de integrale milieuplanning en het milieubeleidsplan als emanatie daarvan.

In dit verband wil ik het *integratiebeginsel* aanhalen, dat in art. 1.2.1., §3 van het decreet wordt geformuleerd: "De in §1 en §2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op

andere gebieden worden geïntegreerd". Met de doelstellingen wordt bedoeld: het milieubeheer, de milieuhygiëne en het natuur- en landschapsbehoud. Onder de beginselen vallen: het hoog beschermingsniveau, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstillbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt. In art. 1.2.1., §3 is dus decretaal vastgelegd dat de doelstellingen en de beginselen van het milieubeleid in andere beleidssectoren dan het milieubeleid moeten worden geïntegreerd.

5. Het milieubeleid als beleidssector moet rekening houden met andere facetten

Net zoals het milieu beïnvloed wordt vanuit andere beleidssectoren, kan het milieubeleid gevolgen hebben op andere terreinen dan het milieu zelf, zo bijvoorbeeld op sociaal-economisch vlak. Het milieubeleid moet dus op zijn beurt maatschappelijke aspecten in rekening brengen¹. Art. 1.2.1., §2 stelt dat "het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau, op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten". De memorie van toelichting verduidelijkt dat een afweging van de sociaal-economische gevolgen van het milieubeleid noodzakelijk is. Het tweede lid van art. 1.2.1., §3 bepaalt dat "bij de uitvoering van het beleid rekening wordt gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische kennis". Deze bepalingen vormen als het ware een spiegelbeeld van het integratiebeginsel van het eerste lid.

Een integrale milieuplanning moet de andere facetten in beeld brengen in de afweging van beleidsbeslissingen op milieuvlak. Overheid, producenten, consumenten, belangenorganisaties, zij allen zijn belangrijke actoren in het milieu, en dus ook doelgroepen. Een integrale milieuplanning moet, indien zij alle facetten voldoende wil aan bod laten komen, borg staan voor informatiedoorstroming naar alle betrokkenen en voor voldoende inspraakmogelijkheden. Het kan aldus tevens een belangrijk instrument zijn voor de bewustmaking van de bevolking voor de milieuproblematiek.

¹ Mijns inziens is het sociaal-economische, het verkeer, enz. dus net zo goed een facet in het milieubeleid als dat het milieu een facet is in het sociaal-economisch beleid, het verkeersbeleid, enz. Het verschil tussen het milieu als facet en de andere facetten zit hem hierin dat het milieu (inclusief de natuur) het substraat is voor of de drager van maatschappelijke activiteiten. Aldus komt aan het milieufacet een speciale plaats toe.

III. Welke zijn de componenten van de milieuplanning ?

1. Het milieurapport

Het milieurapport heeft als onderwerp een analyse van de bestaande toestand van het milieu en een toekomstverkenning. Het bevat een *verslag over de staat van milieu (en natuur)* en de *verwachte ontwikkeling ervan in functie van een aantal scenario's en maatregelen*. Het bevat tevens een *evaluatie van het tot dusver gevoerde beleid* en geeft aan in welke mate bepaalde doelstellingen bereikt werden en welke maatregelen effectief zijn of zijn geweest.

Het decreet voorziet alleen op het niveau van het Vlaamse Gewest, en niet op provinciaal en gemeentelijk niveau, in de verplichte opmaak van een milieurapport. Het milieurapport wordt tweejaarlijks opgesteld, het eerste uiterlijk op 31 december 1996. In afwachting van het eerste milieurapport, opgesteld volgens het decreet, geldt het bestaande MIRA "Leren om te keren" als milieurapport, op basis waarvan het milieubeleidsplan zal moeten worden opgesteld (art. 2.1.3., 2.1.4. en 2.1.7.).

Zowel het decreet als de memorie van toelichting verschaffen geen volledige duidelijkheid over wie nu eigenlijk in hoofdorde instaat voor de inhoudelijke kwaliteit van het milieurapport. In art. 2.1.5., §1 lees ik enerzijds dat *de VMM belast is met het opstellen van het milieurapport*, onder begeleiding van een stuurgroep, en anderzijds dat *de stuurgroep de eindverantwoordelijkheid voor het milieurapport draagt*. §4 van hetzelfde artikel bepaalt dat informatie aan het planningsteam ter beschikking wordt gesteld, terwijl het planningsteam bij de opmaak van het milieurapport nergens wordt vermeld, laat staan gedefinieerd. §3 laat vermoeden dat men de VMM bedoelt. Het is allicht aangewezen dat de Vlaamse regering, ter verduidelijking, een uitvoeringsbesluit neemt in verband met de werking van de stuurgroep, op grond van §4.

De periodiek op te stellen milieurapporten beogen in de eerste plaats de nodige wetenschappelijke onderbouwing te leveren voor de opstelling van het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma. Vergelijkbare rapporten vindt men in het buitenland, bv. in de Verenigde Staten (jaarlijkste "State of the environment"), Duitsland (tweejaarlijkse "Daten zum Umwelt") en Frankrijk (jaarlijkse "Etat de l'environnement"). Het milieurapport valt te karakteriseren als een vorm van *informatieve planning*.

Een persoonlijke bedenking. In het begin zal het milieurapport een overzicht moeten trachten te geven van de staat van het (gehele) milieu, zoals ook het MIRA "Leren om te keren" heeft gedaan. Verschillende benaderingen zijn daarbij mogelijk: een

sectorale benadering, een thematische benadering, een doelgroepenbenadering en combinaties van voorgaande benaderingen. Men kan echter niet eindeloos blijven variëren en bovendien zal de toestand van het milieu op die tweejaarlijkse perioden ook niet spectaculair gaan veranderen. Om het decreet op een zinvolle manier toe te passen zouden sommige milieurapporten zich dus ook kunnen beperken tot een bepaalde milieuproblematiek, die grondig wordt uitgediept, of een bepaalde sector of doelgroep, die tot in de details wordt bekeken op zijn milieu-impact. Zo bijvoorbeeld: de gevaarlijke stoffen, het verlies van natuur- en landschapswaarden, de intensieve veeteelt. Daarnaast zullen op geregelde tijdstippen uiteraard algemene volledige overzichten moeten blijven gepubliceerd worden.

2. Het milieubeleidsplan

Het decreet voorziet in een milieubeleidsplan op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt de opmaak van een milieubeleidsplan niet verplicht gesteld in het decreet zelf. In het decreet wordt wel bepaald dat de Vlaamse regering dit verplicht kan stellen, na een evaluatie van het vrijwillige systeem, en in dit verband subsidies kan verlenen (art. 2.1.7., 2.1.18. en 2.1.26.).

a. Het gewestelijk milieubeleidsplan

Het milieubeleidsplan wordt opgesteld met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu, op basis van de gegevens van het milieurapport, en beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen. Het is kort samengevat een *strategisch plan* dat de *belangrijkste beleidskeuzen voor het milieubeleid voor de middellange termijn van vijf jaar* bevat, tegen de achtergrond van een *visie voor de lange termijn*. Het plan houdt rekening met de *doelstellingen en beginselen van het milieubeleid*, zoals bepaald in art. 1.2.1. van het decreet, de redelijkerwijze te verwachten *financie, sociaal-economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid* en de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn. Het plan bevat de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd.

Het plan omvat een *actieplan* dat ten minste bevat:

- 1° de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu en met name de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen en de termijnen waarbinnen ze dienen te worden bereikt;
- 2° de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft;

3° de daartoe vereiste beperking van milieubelasting, sanering of herstel van het milieu;

4° de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden voorgesteld om deze doelstellingen te bereiken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden (art. 2.1.7.).

Het wordt in principe opgesteld voor een termijn van vijf jaar, en voor een eerste keer voor de periode die aanvangt op 1 januari 1997 (art. 2.1.11. en 2.1.12.). Uiterlijk 1 maart 1996 zal het eerste ontwerp milieubeleidsplan door het planningsteam moeten worden overgemaakt aan de Vlaamse regering (zie bijlage 4).

b. Het provinciaal milieubeleidsplan

Het provinciaal milieubeleidsplan wordt opgemaakt met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu op het grondgebied van de provincie. Het plan geeft op het niveau van de provincie nadere *uitwerking aan het gewestelijk milieubeleidsplan*. Het provinciaal plan kan dit laatste *aanvullen binnen de perken van de provinciale bevoegdheden*, maar mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan. Het plan omvat een *actieplan* als bedoeld in art. 2.1.7., §3 (art. 2.1.15.).

c. Het gemeentelijk milieubeleidsplan

Het gemeentelijk milieubeleidsplan wordt opgemaakt met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu op het grondgebied van de gemeente. Het plan geeft op het niveau van de gemeente nadere *uitwerking aan het gewestelijk en, voor zover het bestaat, provinciaal milieubeleidsplan*. Het gemeentelijk plan kan deze beide *aanvullen binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden*, maar mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk en, voor zover het bestaat, provinciaal milieubeleidsplan. Het plan omvat een *actieplan* als bedoeld in art. 2.1.7., §3 (art. 2.1.21.).

3. Het milieujaarprogramma

Het decreet voorziet in een milieujaarprogramma op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt de opmaak van een milieujaarprogramma niet verplicht gesteld in het decreet zelf.

a. Het gewestelijk milieujaarprogramma

Het milieujaarprogramma wordt opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan en bevat ten minste:

- 1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- 2° een verslag van de stand van uitvoering van de Europese milieuwetgeving;
- 3° een verslag van de stand van zaken aangaande de goedkeuring van de internationale overeenkomsten door het Vlaamse Gewest (GVH: bedoeld worden allicht alleen maar de overeenkomsten die milieu-aspecten bevatten);
- 4° een opgave van de door het Vlaamse Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- 5° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan;
- 6° een lijst met alle geplande en lopende onderzoeken en herstelprogramma's (GVH: zelfde opmerking) (art. 2.1.13.).

De hoofdfunctie van het milieujaarprogramma is het bepalen van de concreet *te nemen maatregelen voor het komende jaar* en de door de Vlaamse overheid daartoe *te reserveren begrotingsmiddelen*. Het is dus een *operationeel plan* dat keuzen uitwerkt ten behoeve van de uitvoering op korte termijn. De nadruk ligt in een dergelijk plan op de organisatie, het tijdpad en de verdeling van mensen en middelen over de verschillende taken. Daarnaast kan het plan een rol vervullen bij de evaluatie en aanpassing van het beleid en bij de afstemming van uitvoeringsactiviteiten van verschillende overheden (memorie van toelichting, p. 43).

Het milieubeleidsplan kan, benevens in het milieujaarprogramma, tevens nadere uitwerking krijgen in concrete uitvoeringsprogramma's voor bepaalde projecten, bepaalde sectoren (bv. sectorale afvalstoffenplannen), saneringsprogramma's, beheersplannen voor bepaalde gebieden (bv. bekkenbeleidsplannen), enz. (memorie van toelichting, p. 33).

b. Het provinciaal milieujaarprogramma

Het provinciaal milieujaarprogramma bevat ten minste:

- 1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan op provinciaal vlak en, voor zover dit bestaat, van het provinciaal milieubeleidsplan;
- 2° een opgave van de door de provincie in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan;
- 3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het gewestelijk en, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan (art. 2.1.19.).

c. Het gemeentelijk milieujaarprogramma

Het gemeentelijk milieujaarprogramma bevat ten minste:

1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan op gemeentelijk vlak en, voor zover ze bestaan, van het provinciaal en het gemeentelijk milieubeleidsplan;

2° een opgave van de door de gemeente in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover ze bestaan, provinciaal en gemeentelijk milieubeleidsplan;

3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het gewestelijk en, voor zover ze bestaan, provinciaal en gemeentelijk milieubeleidsplan (art. 2.1.25.).

IV.De planningsprocedure (zie bijlage 3 tot 6)

V.De juridische binding en de hiërarchie van de milieubeleidsplannen

1.Onderscheid tussen indicatieve en bindende bepalingen

De bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid (art. 2.1.11.). De bepalingen van het provinciaal milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de provincieraad als bindend zijn aangeduid (art. 2.1.15). De bepalingen van het gemeentelijk milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de gemeenteraad als bindend zijn aangeduid (art. 2.1.21.).

De regel is dus *dat de bepalingen van het milieubeleidsplan op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau indicatief zijn, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de bevoegde instantie als bindend zijn aangeduid*. Deze regeling berust op een viertal motieven. Ten eerste zijn er de verschillende tijdshorizonten die binnen het milieubeleidsplan worden gehanteerd: de bepalingen die betrekking hebben op de middellange termijn van 5 jaar zullen meest concreet en uitgewerkt zijn, en dus eerder een bindend karakter toegedicht krijgen dan de bepalingen die betrekking hebben op de lange termijn. Ook kunnen in sommige beleidsdomeinen de contouren van het internationaal en Europees milieubeleid nog niet gekend zijn, zodat indicatieve planuitspraken op hun plaats zijn. Tevens zal omwille van de bevoegdheidsverdeling soms overleg nodig zijn met de federale overheid, en tenslotte

kunnen bepaalde zaken slechts door de decreetgever worden geregeld (memorie van toelichting, p. 49).

2. Het milieubeleidsplan is niet bindend voor de burger

In tegenstelling tot bv. het afvalstoffenplan, dat verordenende kracht had en de rechtsonderhorigen rechtstreeks kon binden, is dit niet het geval met het milieubeleidsplan, dat niet bindend is ten opzichte van de burger. De externe werking van het milieubeleidsplan komt maar tot stand naarmate de maatregelen die in het plan voorzien worden effectief uitvoering krijgen (memorie van toelichting, p. 50).

3. De bindende bepalingen van het actieplan

De als bindend aangeduide bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn bindend voor de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (bv. AMINAL), de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest (bv. OVAM), de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest (bv. provincies, intercommunales en gemeenten) en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu (bv. AQUAFIN) (art. 2.1.11.).

Zo bv. treden provincies en gemeenten in het kader van het "medebewind" op als uitvoerings- en adviesorganen van de hogere gewestelijke overheid (bv. bij de vergunningverlening). Het milieubeleidsplan kan zijn volle werking slechts krijgen indien ook de provincies en de gemeenten bij de uitoefening van deze taken van gewestelijk belang op dezelfde wijze gebonden zijn als de organen van het Gewest zelf (memorie van toelichting, p. 45).

Volgens de memorie van toelichting (p. 49) is het de bedoeling van de decreetgever dat de *Vlaamse regering* zichzelf kan verbinden via de als bindend aangeduide bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan (bv. om bepaalde ontwerpen van decreet bij de Vlaamse Raad in te dienen). Toch is de Vlaamse regering niet vermeld in het decreet.

De als bindend aangeduide bepalingen van het provinciaal milieubeleidsplan zijn bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren (art. 2.1.15.).

De als bindend aangeduide bepalingen van het gemeentelijk milieubeleidsplan zijn bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren (art. 2.1.21.).

4. De hiërarchie van de milieubeleidsplannen

Hierboven heb ik vermeld dat de als bindend aangeduide bepalingen van een hoger milieubeleidsplan bindend zijn voor de lagere niveaus. Dit geldt in de eerste plaats voor de milieubeleidsplannen zelf op lagere niveaus.

Het provinciaal milieubeleidsplan kan het gewestelijk milieubeleidsplan aanvullen, *binnen de perken van de provinciale bevoegdheden*, maar mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan (art. 2.1.15.).

Het gemeentelijk milieubeleidsplan kan het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan aanvullen, *binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden*, maar mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan (art. 2.1.21.).

De minister heeft verduidelijkt dat de rol van de provincies bewust werd versterkt ten opzichte van het voorstel van de Commissie Bocken, waar de provincies de gemeenten niet konden binden. Een lid van de bevoegde commissie van de Vlaamse Raad (verslag namens de commissie p. 10) zegt in dat verband dat de provincies en de gemeenten wel binnen de eigen bevoegdheden moeten blijven en niet mogen ingaan tegen het gewestelijk beleid. Als voorbeeld wordt gegeven dat men bijvoorbeeld niet een Mestactieplan met eigen vergunningscriteria kan opstellen.

Toch is het decreet mijns inziens onduidelijk op het punt van de "aanvullingsbevoegdheid" van de provincies en gemeenten. De voorstellen van de Commissie Bocken hanteerden niet de bijkomende voorwaarde "binnen de perken van de provinciale/gemeentelijke bevoegdheden". Bij mij rijst met name de vraag in hoeverre de provincie in het actieplan *bindende bepalingen voor de gemeenten* kan aanduiden als zij *binnen de perken van haar provinciale bevoegdheden* moet blijven.

5. De herziening van provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen

Uiterlijk één jaar na het van kracht worden van elk nieuw gewestelijk milieubeleidsplan wordt het bestaande provinciaal milieubeleidsplan herzien of wordt een nieuw provinciaal milieubeleidsplan vastgesteld. De bepalingen van het bestaande provinciaal milieubeleidsplan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan verliezen van rechtswege hun geldigheid (art. 2.1.15.). De Vlaamse regering kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving van het provinciaal milieubeleidsplan, de bepalingen van het plan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan bij met redenen omkleed besluit vernietigen (art. 2.1.17., §5).

Uiterlijk één jaar na het van kracht worden van elk nieuw provinciaal, of bij ontstentenis daarvan, gewestelijk milieubeleidsplan wordt het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan herzien of wordt een nieuw gemeentelijk milieubeleidsplan vastgesteld. De bepalingen van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk of, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan verliezen van rechtswege hun geldigheid (art. 2.1.21.). De Bestendige Deputatie kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving van het gemeentelijk milieubeleidsplan, de bepalingen van het plan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan of, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan, bij met redenen omkleed besluit vernietigen (art. 2.1.23., §6).

Allicht wordt in beide gevallen bedoeld dat binnen de termijn van één jaar *de procedure wordt ingezet* voor de herziening van het bestaande provinciaal/gemeentelijk milieubeleidsplan of de opmaak van het nieuwe plan.

6. De relatie met de ruimtelijke plannen

Ongetwijfeld zullen zich overlappingsen voordoen tussen de milieubeleidsplanning en de ruimtelijke planning. Voor de hand liggende overlappingsgebieden betreffen onder meer de onderdelen van het milieubeleidsplan die betrekking hebben op het natuur- en landschapsbehoud, dat sterk gebiedsgericht is georiënteerd, maar ook de onderdelen die betrekking hebben op het beheer en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen of het stortplaatsenbeleid.

In het decreet zijn omtrent de relatie tussen milieubeleidsplannen en ruimtelijke plannen geen bepalingen voorzien, terwijl in de voorstellen van de Commissie Bocken is voorzien in een inherzieningstelling van de gewestplannen indien de realisatie van een milieubeleidsplan dit vereist.

De Vlaamse regering is van oordeel dat de milieuplanning en de ruimtelijke planning gelijkwaardig zijn, zodat niet is voorzien in een regeling van voorrang van de ene op de andere vorm van planning. Dat betekent dan ook dat wanneer blijkt dat bepaalde gewestplannen ten gevolge van het vooropgestelde milieubeleid aan herziening toe zijn in het kader van de ruimtelijke planning nog een nagenoeg volledige afweging kan plaatsvinden van de aldus in het milieubeleidsplan wenselijk geachte aanpassingen (memorie van toelichting, p. 50).

De gelijkwaardigheid was echter ook gegarandeerd in de voorstellen van de Commissie Bocken. Dat geen decretale verplichting is ingeschreven om in het licht

van een milieubeleidsplan verouderde plannen van aanleg te herzien, heeft tot gevolg dat de *cumulatieve werking van de milieubeleidsplannen en de ruimtelijke plannen* moet worden aangenomen. De overheden moeten dus zowel de ruimtelijke plannen als de voor hen bindende bepalingen van de milieubeleidsplannen naleven.

BIJLAGE 1. INTEGRALE MILIEUBELEIDSPLANNING

Integrale milieubeleidsplanning gaat uit van de volgende principes:

- 1. Het milieu wordt beschouwd als een functionerend geheel.**
- 2. Het milieubeleid maakt gebruik van een doelgroepenbenadering.**
- 3. Ook het beheer van de natuurlijke rijkdommen en het natuur- en landschapsbehoud zijn doelstellingen van het milieubeleid.**
- 4. Het milieu is een facet waar andere beleidssectoren moeten mee rekening houden.**
- 5. Het milieubeleid als beleidssector moet rekening houden met andere facetten.**

**BIJLAGE 2. OVERZICHT VERPLICHTINGEN OP GEWESTELIJK, PROVINCIAAL
EN GEMEENTELIJK NIVEAU**

	Vlaams Gewest	Provincie	Gemeente
Milieurapport	verplicht	niet voorzien	niet voorzien
Milieubeleids- plan	verplicht	facultatief, kan verplicht worden door regering	facultatief, kan verplicht worden door regering
Milieujaarpro- gramma	verplicht	facultatief	facultatief

BIJLAGE 3. MILIEUPLANNING OP NIVEAU VLAAMS GEWEST

	Milieurapport	Milieubeleidsplan	Milieujaarprogramma
Inhoud	1. staat van het milieu 2. gevoerde milieubeleid 3. scenario's	1. hoofdlijnen milieubeleid op verschillende niveaus 2. o.m. lange termijn 3. actieplan	1. stand van zaken 2. te nemen maatregelen 3. inkomsten en uitgaven
Instantie	VMM	Vlaamse regering	Vlaamse regering
Periodiciteit	tweejaarlijks, eerste klaar 31/12/96	vijsjaarlijks, eerste gaat in 01/01/97	jaarlijks, vaststelling na goedkeuring begroting
Procedure	niet voorzien	voorzien (zie bijlage 4)	voorzien: - ontwerp regering - bezorgd aan Vlaamse Raad en adviesraden - advies SERV en MINA - vaststelling door regering

BIJLAGE 4. PROCEDURE MILIEUBELEIDSPLAN OP NIVEAU VLAAMS GEWEST

Tijdschema	Instantie	Activiteit
	planningsteam	opmaak ontwerpplan
uiterlijk 8 maand vóór inwerkingtreding (voor het eerst uiterlijk op 01/01/96)	planningsteam	overmaken ontwerpplan aan Vlaamse regering
	Vlaamse regering	meedelen ontwerpplan aan Vlaamse Raad, SERV, MINA, provincies en gemeenten
tijdpunt x	gemeenten	ontwerpplan 60 dagen ter inzake leggen
periode van x tot x + 60 dagen	provincies	inspraakvergadering organiseren
	bevolking	opmerkingen indienen bij gemeente
vóór het tijdpunt x + 90 dagen	gemeenten	ingediende opmerkingen bevolking samen met advies doorsturen naar planningsteam
vóór het tijdpunt y + 90 dagen (tijdpunt y = datum ontvangst ontwerpplan)	provincies, SERV en MINA	advies uitbrengen aan planningsteam
	bevoegde commissies Vlaamse Raad	advies uitbrengen aan de Vlaamse regering
vóór het tijdpunt x + 150 dagen	planningsteam	onderzoeken aan haar uitgebrachte adviezen en ingediende opmerkingen; opstellen definitief ontwerpplan; meedelen definitief ontwerpplan en aan haar uitgebrachte adviezen en ingediende opmerkingen aan

		Vlaamse regering
	Vlaamse regering	plan vaststellen en algemene overwegingen geven
	Vlaamse regering	plan ter kennis brengen van Vlaamse Raad, provincies, gemeenten, SERV en MINA
	Vlaamse regering	bekendmaken bij uit- treksel in Belgisch Staatsblad
	provincies en gemeenten	ter inzage leggen

BIJLAGE 5. MILIEUPLANNING OP NIVEAU PROVINCIE

	Milieubeleidsplan	Milieujaarprogramma
Inhoud	1. nadere uitwerking hogere milieubeleidsplannen 2. aanvulling binnen eigen bevoegdheden 3. actieplan	1. stand van zaken 2. te nemen maatregelen 3. inkomsten en uitgaven
Instantie	provincieraad	bestendige deputatie
Periodiciteit	vaststelling nieuw of herziening oud uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding gewestelijk milieubeleidsplan	jaarlijks, vaststelling na goedkeuring begroting
Procedure	voorzien: - ontwerp bestendige deputatie - meedelen ontwerp aan Vlaamse regering, leden provincieraad, administraties, GOM, gemeenten en aangewezen adviesorganen of organisaties - openbaar onderzoek in gemeenten - adviezen en opmerkingen - vaststelling plan provincieraad - vernietigingsmogelijkheid Vlaamse regering	voorzien: - ontwerp bestendige deputatie - sturen ontwerp en ontwerp van begroting aan provincieraad - vaststelling plan bestendige deputatie na goedkeuring begroting

BIJLAGE 6. MILIEUPLANNING OP NIVEAU GEMEENTE

	Milieubeleidsplan	Milieujaarprogramma
Inhoud	1. nadere uitwerking hogere milieubeleidsplannen 2. aanvulling binnen eigen bevoegdheden 3. actieplan	1. stand van zaken 2. te nemen maatregelen 3. inkomsten en uitgaven
Instantie	gemeenteraad	college van burgemeester en schepenen
Periodiciteit	vaststelling nieuw of herziening oud uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding provinciaal/gewestelijk milieubeleidsplan	jaarlijks, vaststelling na goedkeuring begroting
Procedure	voorzien: - ontwerp college - meedelen ontwerp aan Vlaamse regering, gemeenteraadsleden, administraties, bestendige deputatie en aangewezen adviesorganen of organisaties - openbaar onderzoek in gemeente - adviezen en opmerkingen - vaststelling plan gemeenteraad - vernietigingsmogelijkheid bestendige deputatie	voorzien: - ontwerp college - sturen ontwerp en ontwerp van begroting aan gemeenteraad - vaststelling plan college na goedkeuring begroting